



제418회 국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

지방공기업법 일부개정법률안

검 토 보 고

<지방공기업 당연적용사업에 신재생에너지사업 추가>

■ 문금주의원 대표발의(의안번호 제2203170호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 개정안의 검토	6

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 문금주의원 등 17인
2. 발의연월일 : 2024. 8. 23.
3. 회부연월일 : 2024. 8. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

지방공기업의 신재생에너지사업은 현재 지방공기업법 상 ‘임의적용 사업’으로 분류되고 있으며, 사채발행 한도가 제한되어 있음. 이러한 법적 제한은 공공성이 높고 안정적 수익을 기대할 수 있는 신재생 에너지사업에 대한 지방공기업의 사업 기회를 제한하고 있음.

최근 기후변화 대응과 에너지안보 강화의 필요성이 강조되면서, 지방도시개발공사는 주택과 토지개발사업에 더해 신재생에너지사업을 적극적으로 추진해야 할 필요성이 커지고 있음. 이는 지역 경제 활성화와 주민 복지 증진을 넘어서 국제적인 기후변화 대응 정책에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망됨.

이 같은 긍정적 영향을 구현하기 위해서는 지방공기업이 공공재 성격을 가진 햇빛, 바람, 해양 등의 자원을 활용한 신재생에너지사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 해야 하며, 민간 기업보다 더 투명하고 공정한 사업 추진을 통해 발전수익이 최대한 지역에 환원되도록 하여 공공의 이익을 극대화 하여야 할 필요가 있음.

이에 신재생에너지사업을 지방공기업법상 ‘당연적용사업’으로 명시하여, 지방공기업이 보다 적극적으로 신재생에너지사업을 추진할 수 있는 법적 기반을 마련함으로써, 지역 사회의 지속 가능한 발전에 기여하고, 정부의 재생에너지 확대 정책을 지원하는 중요한 역할을 도모하려는 것임(안 제2조제1항제11호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 현행법상 지방공기업의 “당연적용사업”에 신·재생에너지 사업을 추가하려는 것임.(안 제2조제1항제11호 신설)

현행	개정안
제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조1)에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장2)에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.	제2조(적용 범위) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)	1. ~ 10. (현행과 같음)
2. 공업용수도사업	
3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)	
4. 자동차운송사업	
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)	
6. 하수도사업	
7. 주택사업	
8. 토지개발사업	
9. 주택(대통령령으로 정하는 공공복리시설을 포함한다)·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁	
10. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호3)에 따른 공공재개발사업 및 공공재건축사업	
<신설>	11. 신·재생에너지사업

현행	개정안
② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다. 1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업 3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업 4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다) ③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조⁴⁾를 준용할 수 있다.	② (현행과 같음) ③ (현행과 같음)

1) 「지방공기업법」

제5조(지방직영기업의 설치) 지방자치단체는 지방직영기업을 설치·경영하려는 경우에는 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 한다.

2) 「지방공기업법」

제3장 지방공사 제49조~제75조의6

제4장 지방공단 제76조~제77조의2

3) 「도시 및 주거환경정비법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “정비사업”이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 주거환경개선사업: 도시저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업

나. 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재개발사업을 **“공공재개발사업”**이라 한다.

1) 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 자치구의 구청장(이하 “시장·군수등”이라 한다) 또는 제10조에 따른 토지주택공사등(조합과 공동으로 시행하는 경우를 포함한다)이 제24조에 따른 주거환경개선사업의 시행자, 제25조제1항 또는 제26조제1항에 따른 재개발사업의 시행자나 제28조에 따른 재개발사업의 대행자(이하 “공공재개발사업 시행자”라 한다)일 것

2) 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(제80조에 따른 지분형주택은 제외한다)을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 100분의 20 이상 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 조례(이하 “시·도조례”라 한다)로 정하는 비율 이상을 제80조에 따른 지분형주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택(이하 “공공임대주택”이라 한다) 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택(이하 “공공지원민간임대주택”이라 한다)으로 건설·공급할 것. 이 경우 주택 수 산정방법 및 주택 유형별 건설비율은 대통령령으로 정한다.

다. 재건축사업: 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재건축사업을 **“공공재건축사업”**이라 한다.

1) 시장·군수등 또는 토지주택공사등(조합과 공동으로 시행하는 경우를 포함한다)이 제25조제2항 또는 제26조제1항에 따른 재건축사업의 시행자나 제28조제1항에 따른 재건축사업의 대행자(이하 “공공재건축사업 시행자”라 한다)일 것

2) 종전의 용적률, 토지면적, 기반시설 현황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 세대수 이상을 건설·공급할 것. 다만, 제8조제1항에 따른 정비구역의 지정권자가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조에 따른 도시·군기본계획, 토지이용 현황 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 해당하는 세대수를 충족할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4) 「지방공기업법」

제22조(요금) ① 지방자치단체는 지방직영기업의 급부에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 요금을 징수할 수 있다.

② 제1항에 따른 요금은 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.

③ 제1항에 따른 요금의 산정방식은 영업비용, 자본비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

④ 지방자치단체는 제1항에 따른 요금을 내야 하는 자가 납부기한까지 요금을 납부하지 아니하면 내야 할 요금의 100분의 3의 범위에서 조례로 정하는 바에 따라 연체금을 가산하여 징수할 수 있다.

⑤ 요금 및 연체금의 징수에 관하여는 지방세 징수 및 체납처분의 예에 따른다.

2. 개정안의 검토

지방공기업의 사업은 ① 「지방공기업법」을 의무적으로 적용하여야 하는 “당연적용사업”(법 제2조제1항)과 ② 같은 법을 적용할 수 있는 “임의적용사업”(법 제2조제2항)으로 구분됨.⁵⁾

두 유형 각각에 해당되는 구체적인 사업들은 현행법에 각 호로 열거되어 있는데, 가장 큰 차이점은 ② “임의적용사업”에는 “경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있을 것”이라는 수익성 요건이 있는 반면, ① “당연적용사업”에는 해당 요건이 없다는 점임.

이에 “당연적용사업”에 포함되면 수익성이 다소 낮은 사업이라도 지방자치단체가 이를 수행하기 위한 지방공기업을 설립할 수 있게 되는 실익이 발생함.

따라서 현행법은 공공성이 상대적으로 크게 인정되어 수익성이 부족하여도 지방자치단체가 지방공기업을 설립하여 수행할 수 있도록 허용할 필요가 있는 사업을 “당연적용사업”에 포함시키고 있음.

참고로, 현행법상 “당연적용사업”에는 i) 수도 관련 사업(수도사업·공업용수도사업·하수도사업), ii) 교통 관련 사업(궤도사업·자동차운송사업·지방도로사업, iii) 지역개발 사업(주택사업·토지개발사업, 주택·토지, 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁 사업, 공공재개발·재건축사업)이 있고, ② “임의적용사업”에는 i) 체육시설업, ii) 관광사업 등이 있음.

5) 참고로, 지방공기업의 사업이라도 현행법 제2조제1항 또는 제2항 모두에 해당되지 않아 「지방공기업법」의 적용을 받지 않는 사업도 개념상 존재할 수 있음.

[당연적용사업·임의적용사업 규정 연혁]

구분	사업	1970	1980	1992	1999	2004	2005	2019	2021	2024
당연 적용 사업	수도사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	공업용수도사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	궤도사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	자동차운송사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	주택사업	(임의)	○	○	○	○	○	○	○	○
	하수도사업		○	○	○	○	○	○	○	○
	토지개발사업		(임의)	○	○	○	○	○	○	○
	지방도로사업				○	○	○	○	○	○
	주택·토지 또는 공용·공공용건축물 관리 등 수탁사업							○	○	○
	공공재개발·공공재 건축사업								○	○
	가스사업	○	○	○						
	시장사업	○	(임의)	○						
	의료사업		○	○	○	○				
	매장 및 묘지등사업		○	○						
	청소·위생사업		○	○						
	지하도로사업		○	○						
	주거장사업			○						
임의 적용 사업	병원사업	○								
	공익전당포사업	○								
	택지조성사업	○								
	도축장사업	○	○	○						
	중기관리사업		○							
	계량기검정사업		○							
	통운도선사업		○	○						
	체육장사업		○	○						
	문화예술사업		○	○						
	공원사업		○	○						
	자동차터미널사업			○						
	체육시설업					○	○	○	○	○
	관광사업		○	(당연)		○	○	○	○	○
	기타 사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

한편, 개정안이 “당연적용사업”으로 추가하려는 신·재생에너지사업은 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」⁶⁾의 정의에 따르면 신에너지(기존 화석연료를 변환시켜 이용하거나 수소·산소 등의 화학 반응을 통하여 전기 또는 열을 이용하는 에너지) 및 재생에너지(햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지)와 관련된 사업임.

이러한 신·재생에너지사업은 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」⁷⁾에 따라 정부에 각종 시책 마련 및 보호·육성 의무가 부과되고 있다는 점에서 공공성이 인정되는 것으로 보이나, 아직 신기술·신산업 분야로서 기술·설비에 대한 초기 투자가 선행되어야 하기 때문에 단기적으로는 수익성이 낮을 수 있어,

6) 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “신에너지”란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 수소·산소 등의 화학 반응을 통하여 전기 또는 열을 이용하는 에너지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 수소에너지

나. 연료전지

다. 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지

라. 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령으로 정하는 에너지

2. “재생에너지”란 햇빛·물·지열(地熱)·강수(降水)·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 태양에너지

나. 풍력

다. 수력

라. 해양에너지

마. 지열에너지

바. 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지

사. 폐기물에너지(비재생폐기물로부터 생산된 것은 제외한다)로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지

아. 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령으로 정하는 에너지

7) 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」

제4조(시책과 장려 등) ① 정부는 신·재생에너지의 기술개발 및 이용·보급의 촉진에 관한 시책을 마련하여야 한다.

② 정부는 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다), 기업체 등의 자발적인 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급을 장려하고 보호·육성하여야 한다.

전술한 “당연적용사업”의 요건(공공성이 상대적으로 크게 인정되어 수익성이 부족하여도 지방자치단체가 지방공기업을 설립하여 수행할 수 있도록 허용할 필요가 있는 사업)에 부합하는 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 개정안은 신·재생에너지사업을 별도의 정의 없이 규정하고 있어 해석상 논란이 발생할 수 있으므로, 관련 법률의 정의를 인용하여 “「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호에 따른 신에너지 관련 사업 및 같은 조 제2호에 따른 재생에너지 관련 사업”으로 자구를 수정할 필요가 있겠음.

또한 개정안에는 시행일 등 부칙이 누락되어 있는데, 동 개정내용은 하위법령 개정이나 사전준비·홍보 등의 기간이 필요한 사항은 아니라는 점에서 시행일을 “공포한 날”로 규정하여도 무방할 것으로 보임.⁸⁾

참고로, 행정안전부는 개정안과 동일하게 신·재생에너지 관련 사업을 “당연적용사업”에 추가하는 「의안번호 2205031 지방공기업법 일부개정 법률안(정부)」을 2024년 10월 30일 제출하여 우리 위원회에 계류되어 있는 상황임.

문 의 처
02)6788-5333

8) 참고로, 헌법 제53조제7항에 따르면 특별한 규정이 없는 경우 법률은 공포한 날로부터 20일이 경과한 날부터 효력이 발생함.

「대한민국헌법」

제53조 ⑦법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.